

A ILUSTRÍSSIMA PREGOEIRA DO BADESUL DESENVOLVIMENTO S.A – AGÊNCIA DE FOMENTO/RS

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 24/4000-0000395-2

PREGÃO ELETRÔNICO Nº 20/2024

A PD CASE INFORMÁTICA LTDA., devidamente qualificada nos autos do processo administrativo em epígrafe, vem, respeitosamente, proceder à interposição de RECURSO ADMINISTRATIVO contra a habilitação da empresa IUNEX SOLUÇÕES LTDA no certame em epígrafe, com fulcro no artigo 59, §1º da Lei nº 13.303/2016, conforme fatos e fundamentos adiante aduzidos.

I. TEMPESTIVIDADE.

Verifica-se da ata do processo licitatório que habilitação da empresa IUNEX SOLUÇÕES LTDA ocorreu aos 21/01/2025, momento em que a PD CASE manifestou intenção de recurso e que iniciou o prazo de 5 (cinco) dias úteis, ou seja, até 28/01/2025, para apresentação das razões recursais, em consonância com o previsto no item 15.1 do Edital.

Considerando que as razões recursais foram apresentadas aos 27/01/2025, reputa-se inquestionável, portanto, a tempestividade do presente recurso.

II. DA DECISÃO RECORRIDA.

Trata-se de procedimento licitatório cujo objeto consiste na contratação de serviço de apoio técnico especializado em Tecnologia da Informação, compreendendo serviços de Gestão de Banco de Dados, Arquitetura de Software e DevOps, Qualidade de Software e Design UX e UI, com adoção do critério de julgamento menor preço global anual.

Participaram do certame 15 empresas proponentes, dentre as quais, se classificou em 1º lugar a AVA GEVAERD LTDA, sendo inabilitada, por não atender a qualificação técnica prevista no item 13.1.14 do Edital.

Em ato subsequente, seguiu a negociação com a IUNEX SOLUÇÕES LTDA, cuja proposta foi aceita, e após a análise da documentação, foi habilitada para o lote.

Entretanto, em que pese o habitual acerto desta Ilma. Pregoeira, é importante esclarecer algumas questões, que, certamente, ensejarão a adoção de medidas para ajustes nas conclusões descritas no referido resultado, de modo a preservar o interesse da instituição, através da contratação do prestador que melhor atenda aos requisitos exigidos no edital.

É o que se passa a demonstrar adiante nesta peça recursal.

III. DO MÉRITO

III. DA INEXEQUIBILIDADE DA PROPOSTA

O Edital nº 020/2024 que instituiu as regras do processo licitatório em questão estabeleceu, no item 9.1 do Anexo I – Termo de Referência, o valor mínimo da proposta, com os valores estimados por item, cujo valor total é de R\$ 1.369.674,62.

*“9.1. Após a sessão de lances, **caso os lances sejam inferiores aos da tabela abaixo, será realizada diligência por parte do Badesul e deverá ser demonstrada a exequibilidade da proposta apresentada.***

9.2. Os valores aqui apresentados baseiam-se na pesquisa de mercado realizada e publicada na Portaria SGD/MGI nº 750, de 20 de março de 2023, do Ministério da Gestão e Inovação em Serviço Públicos.”

Ocorre que a empresa habilitada, IUNEX SOLUÇÕES LTDA apresentou uma proposta de valor total de R\$ 889.965,56, ou seja, 35% inferior ao VALOR MÍNIMO ESTIMADO pelo BADESUL.

Caso os lances fossem inferiores ao valor mínimo estimado, fora estipulado no edital que seria realizada diligência por parte do BADESUL para avaliar a exequibilidade da proposta apresentada, regra que acompanha o entendimento da Corte Superior de Contas:

“Deve ser realizada diligência para que a licitante vencedora do pregão comprove a exequibilidade dos itens com preços consideravelmente inferiores aos estimados pela empresa estatal (art. 56, caput, inciso V e § 2º, da Lei 13.303/2016), ainda que o preço global ofertado esteja acima do patamar legal definido como parâmetro objetivo para a qualificação da proposta como inexecúvel (art. 56, § 3º, da Lei 13.303/2016).” (Acórdão 2189/2022-Plenário, 05/10/2022)

Ressalta-se que os valores mínimos apresentados pelo órgão foram baseados na pesquisa de mercado realizada e publicada pela Portaria nº 750 de 2023, do Ministério da Gestão e Informação de Serviços Públicos.

No artigo 2º desta Portaria há a previsão de que o modelo de contratação descrito no Anexo I é de utilização obrigatória para a contratação de serviços de Desenvolvimento, Manutenção e Sustentação de Software, com a ressalva de que os órgãos e as entidades poderão utilizar outros modelos de contratação desde que devidamente justificados pela área técnica proponente.

As diretrizes do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos estão alinhadas as recomendações dispostas no Acórdão nº 2.037/2019-TCU-Plenário e no Acórdão nº 1.508/2020-TCU-Plenário, para que a análise de exequibilidade de proposta de preços sejam analisadas de acordo com o modelo de planilha de custos e formação de preços definida no item 6 do Anexo VI, individualizada por perfil previsto, admitindo-se adaptações ao contexto de serviços de Tecnologia da Informação amparadas pela legislação vigente.

Nesse sentido, o BADESUL, em sede de esclarecimentos, reforçou o entendimento, nos seguintes termos:

“Como descrito na cláusula 9.1 do Edital, os valores serão utilizados para referência. Caso algum valor apresentado na planilha de custos seja menor que os indicados será realizada diligência por parte do Badesul, e a licitante deverá demonstrar a exequibilidade da proposta apresentada.”

Dessa forma, é imprescindível a apresentação de uma planilha de custos por perfil, que deverá respeitar os valores mínimos de salários definidos na Portaria SGD/MGI nº 750, a fim de garantir a exequibilidade da proposta, em conformidade com as exigências editalícias.

De acordo com Tribunal de Contas da União:

“As planilhas de custo constituem elementos integrantes da proposta dos licitantes, independentemente do regime de execução adotado; não são peças meramente informativas, prestando-se, inclusive, a respaldar eventuais variações de custos para efeito de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos, bem como para identificar a existência de 'jogo de planilha'.” (TCU, Acórdão 1805/2014-Plenário, 09/07/2014)

Ademais, ciente que os valores de salário foram atualizados pela Portaria SGD/MGI nº 6.679, a Comissão de Licitação do BADESUL esclareceu que o estudo de custos foi feito utilizando os valores anteriormente previstos e, portanto, não seriam utilizados os novos valores, que de fato correspondem à realidade hodierna do mercado de tecnologia:

*“Em conformidade com as diretrizes estabelecidas para a elaboração do **Edital, opta-se pela utilização dos valores de referência previstos na Portaria SGD/MGI nº 750**, a qual foi utilizada como fundamento para a redação do presente documento. Ressalte-se que, embora a Portaria 6.679 represente uma atualização dos valores, não se fará uso de sua tabela, tendo em vista que o estudo de custos foi realizado com base nos valores anteriormente estipulados. Tal decisão visa garantir a excelência profissional na prestação do serviço, assegurando a adequação e a efetividade na execução das atividades contratadas.”*

Vejamos os valores mínimos de salários, bem como o Fator-K definido nas Portarias:

Perfil	Salário Portaria nº 750	Fator-K	Salário Portaria nº 6.679	Fator-K
Arquiteto de Software: Perfil Sênior	R\$ 15.112,53	1,95	R\$ 18.084,53	1,94.
Analista de Qualidade: Perfil Sênior	R\$ 7.708,80	1,95	R\$ 7.795,75	1,94
Administrador de Dados: Perfil Sênior	R\$ 10.995,04	1,95	R\$ 12.115,48	1,94
Analista de UX/UI: Perfil Pleno	R\$ 6.759,33	1,95	R\$ 8.114,39	1,94

Conforme os preceitos do art. 6º da Portaria 750, **“A definição do valor de referência, do valor máximo da contratação e do patamar mínimo de presunção relativa de inexecuibilidade deverá utilizar como base a pesquisa salarial de preços, bem como os limites para utilização do fator-k, previstos no Anexo II desta Portaria.”** (grifo nosso)

O fator K é um indicador de economicidade e é usado na gestão de contratos. Ele é calculado a partir da relação entre o custo total de um trabalhador e a sua remuneração.

Ainda que neste caso a apresentação da planilha detalhada de composição de preços não fosse obrigatória, ao analisar os valores da tabela acima, é possível perceber imediatamente indícios significativos de inexecuibilidade da proposta, por meio de uma simples operação matemática.

Seguindo o salário base definidos na Portaria SGD/MGI nº 750 e como referência do edital (item 9.2), teríamos os seguintes valores finais:

Perfil	Salário-base Portaria nº 750	Fator-K	Valor Final Portaria 750	Valor/HST (176 Horas)
Arquiteto de Software: Perfil Sênior	R\$ 15.112,53	1,95	R\$ 29.469,43	R\$ 167,44
Analista de Qualidade: Perfil Sênior	R\$ 7.708,80	1,95	R\$ 15.032,16	R\$ 85,41
Administrador de Dados: Perfil Sênior	R\$ 10.995,04	1,95	R\$ 21.440,33	R\$ 121,82
Analista de UX/UI: Perfil Pleno	R\$ 6.759,33	1,95	R\$ 13.180,69	R\$ 74,89

Contudo, ao se analisar a planilha da recorrida, verifica-se, salários e valor de HST muito abaixo dos valores de referências para fins de exequibilidade. São eles:

Perfil	Valor Final Portaria 750	Valor Final IUNEX	Valor/HST (176 Horas)	Valor/HST IUNEX
Arquiteto de Software: Perfil Sênior	R\$ 29.469,43	R\$ 22.797,06	R\$ 167,44	R\$ 129,52
Analista de Qualidade: Perfil Sênior	R\$ 15.032,16		R\$ 85,41	R\$ 79,36
Administrador de Dados: Perfil Sênior	R\$ 21.440,33	R\$ 15.272,57	R\$ 121,82	R\$ 86,77
Analista de UX/UI: Perfil Pleno	R\$ 13.180,69		R\$ 74,89	R\$ 58,12

Note que o valor proposto pela recorrida para os perfis fixos mensais de Arquiteto de Software Sênior e Administrador de Banco de Dados Sênior, são, respectivamente, R\$ 22.797,06 e R\$ 15.272,57. Se considerar os salários da portaria 750 isso resultaria em Fator-K de 1,50 e 1,38, respectivamente, demonstrando clara inexecuibilidade da proposta. Logo, fica notório:

1. Que tanto o salário base quanto a Hora de Serviço Técnica dos colaboradores está aquém dos previstos no edital e na portaria 750;
2. Que mesmo com valores muito inferiores ao de referência, não foi trazido aos autos nenhuma a planilha de composição de custos detalhada por perfil, indispensável para avaliação da exequibilidade dos valores propostos e aferição da aderência às normas legais trabalhistas, fiscais e tributárias, inerentes a qualquer contratação (ainda que tal contratação não se trate de dedicação de mão de obra exclusiva);
3. Que não foi juntado qualquer documento comprobatório (contracheque, currículo, certificações...) de que a Recorrida pratica os valores propostos com colaboradores do seu quadro e que esses atenderiam as exigências técnicas para tal disputa;
4. Que não há detalhamento e/ou provisionamento dos custos com equipamentos para a execução dos serviços, previsto na nota(2) da planilha de custos – ANEXO VI, conforme exigência editalícia;

Embora tal contratação não seja com dedicação de mão de obra exclusiva, cabe pelo órgão licitante a observância das normas legais e convenção coletiva da categoria, já que tais custos refletem no preço final das propostas e são inerentes ao custo operacional das proponentes. Logo, não é indispensável o detalhamento pormenorizado de cada perfil envolvido em tal contratação para aferição da exequibilidade da proposta, especialmente por que o próprio ato convocatório já traz em seu bojo a vedação à subcontratação sob qualquer pretexto ou alegação, reforçando a necessidade de observância da legislação trabalhista, fiscal e tributária da proposta das proponentes.

Não bastante, é importante frisar que a maioria dos profissionais envolvidos em tal execução requer senioridade SENIOR, exceto o Analista de UX/UI, cuja senioridade exigida é PLENO. E é sabido que tais profissionais são altamente valorizados no mercado de TI, o que reforça a observância dos salários de

referência da portaria 750 previstos no edital, os quais são os valores aderentes ao mercado para tais perfis/senioridade.

Identificar preços inexequíveis é de suma importância para garantir que os contratos sejam cumpridos com qualidade e para que não ocorram problemas como a interrupção do serviço.

Uma proposta é considerada inexequível quando os valores ofertados são tão baixos que não permitem a realização adequada do serviço conforme os requisitos e padrões exigidos pela Administração Pública, um risco que deve ser mitigado pelo órgão licitante:

*“A existência de propostas inexequíveis em licitações anteriores pode incentivar outros licitantes a seguir o mesmo caminho, assumindo que podem apresentar propostas aparentemente vantajosas e, posteriormente, renegociar termos ou custos. Para mitigar o risco moral relacionado à inexecutabilidade de propostas, **os órgãos responsáveis pelas licitações devem implementar procedimentos rigorosos de avaliação, incluindo análise detalhada dos preços, da capacidade técnica e financeira dos licitantes. Além disso, a transparência, a aplicação consistente de penalidades e a revisão cuidadosa das propostas são essenciais para garantir a integridade do processo licitatório e evitar práticas inadequadas.**” (TCU ACÓRDÃO 803/2024 - PLENÁRIO, 24/04/2024, Relator BENJAMIN ZYMLER)*

A decomposição do preço final em planilhas de custo, além de estimar a despesa de determinada contratação, auxilia a Administração no controle do valor do contrato, permitindo a identificação de indícios de inexecutabilidade das propostas ou evitando o sobrepreço de custos unitários ou, ainda, inibindo a prática do chamado “jogo de planilha”, assim corrobora a Corte de Contas:

“O julgamento de propostas pelo menor preço global, sem análise dos preços unitários e sem estimativa de quantidades, pode conduzir à prática de jogo de planilha.” (TCU ACÓRDÃO 8117/2011-Primeira Câmara, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues)

Assim, deve a Administração investigar o mercado em relação a cada custo unitário, pesquisando o preço médio da mão de obra que será empregada, dos materiais, insumos, EPIs (quando aplicável) e calculando a depreciação de equipamentos, tudo, a partir das mesmas fontes de pesquisa que seriam utilizadas caso a administração fosse adquirir tais itens de forma direta.

Pelo que dos autos consta, não há evidências da exequibilidade da proposta da Recorrida. Assim, sendo, nos termos do item 8.13. do edital, deve-se promover a Desclassificação da referida proposta

“8.13 Efetuado o julgamento dos lances ou propostas, será promovida a verificação de sua efetividade, promovendo-se a desclassificação daqueles que:

8.13.3 Apresentem preços manifestamente inexequíveis;”

Contudo, caso esse não seja o entendimento desta Douta Comissão, o que se admite por amor ao debate, que se proceda em diligência para aferição da exequibilidade da referida proposta, trazendo aos autos, evidências de que os salários propostos estão aderentes à portaria 750 ou evidências de que os salários propostos são os praticados pela Recorrida perante seu pessoal do quadro permanente para tais perfis/senioridade, nos termos dos itens 11.9 e seguintes do edital.

11.9 A Administração concederá ao licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta.

11.10 O pregoeiro poderá(DEVÉR) realizar diligências para aferir a exequibilidade da proposta ou exigir do licitante a sua demonstração. (grifo nosso)

11.11 Se houver indícios de inexequibilidade da proposta de preço, o pregoeiro poderá efetuar diligência, podendo-se adotar, dentre outros, os seguintes procedimentos:

11.11.1 Questionamentos junto ao licitante para a apresentação de justificativas e comprovações em relação aos custos com indícios de inexequibilidade; (grifo nosso)

[...]

11.11.3 Verificação de outros contratos que o licitante mantenha com a Administração Pública ou com a iniciativa privada; (grifo nosso)

[...]

11.11.5 Verificação de notas fiscais dos produtos adquiridos pelo licitante;

11.11.6 Levantamento de indicadores salariais ou trabalhistas publicados por órgãos de pesquisa;

11.11.7 Estudos setoriais;

11.11.8 Consultas às Secretarias de Fazenda Federal, Distrital, Estadual ou Municipal;

11.11.9 Análise de soluções técnicas escolhidas e/ou condições excepcionalmente favoráveis que o licitante disponha para atendimento do objeto da licitação;

[...]”

Por todo o exposto, no caso em tela, há existência de dúvida relevante quanto às questões suscitadas no presente recurso, devendo ser sanadas a partir de diligências para comprovar a exequibilidade da proposta da recorrida, em homenagem tanto ao direito subjetivo de ampla defesa e ao princípio do devido processo legal (CF/88 art. 5º, LIV e LV) quanto ao interesse público consubstanciado na busca da proposta mais vantajosa (CF/88 art. 37, XXI).

IV. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, pugna-se pelo conhecimento e acolhimento do presente recurso desta PD CASE, e caso não seja comprovada a exequibilidade da proposta da Recorrida, que essa Comissão se retrate quanto à habilitação da empresa IUNEX, desclassificando sua proposta e convocando a próxima colocada do certame.

Termos em que espera-se TOTAL deferimento.

Mathias Lobato/MG, 27 de janeiro de 2025.



Assinado de forma digital por
WAGNER WELLINGTON
GONCALVES DA SILVA
SANJAD:61522813268
Dados: 2025.01.28 15:38:31
-03'00'

PDCASE INFORMÁTICA LTDA

WAGNER WELLINGTON G. DA S. SANJAD

CPF: 615.228.132-68 Telefone: (61) 9 8208-6888

E-mail: licitacoes@pdcase.com.br

RG: OAB/DF 51.177